

# КОМПЛЕКСНО АДМИНИСТРАТИВНО ОБСЛУЖВАНЕ

д-р Младен Младенов, хоноруван преподавател  
Катедра „Публичноправни науки и публичен мениджмънт“  
Правно-исторически факултет  
Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград  
[mmladenov@law.swu.bg](mailto:mmladenov@law.swu.bg)

## Основни функции на публичната администрация

За целите на настоящето изследване, под термина публична администрация ще се разбира както всеки един орган на публична власт, който притежава административни функции, така и неговата администрация (служителите, които подпомагат органа на власт при изпълнение на неговите законоустановени правомощия).

Всяка една администрация, въпреки спецификите на своята дейност, притежава три основни правомощия.

Първо, тя има *контролни и санкционни функции* – следи за спазването на законовите изисквания в рамките на правомощията си от страна на физически и юридически лица, и при установяване на съответните нарушения налага административни санкции. Тази функция по същността си е *властова функция*. При нея водещ е органът на държавната власт и неговата администрация.

Второ, тя подготвя за органа на власт от експертна страна издаваните от него *административни актове* – правила за поведение при конкретни случаи, с които се признават права, свободи или законни интереси или се възлагат задължения. И тази функция на администрацията е *властова*. Водещ и тук е органът на власт и администрацията му.

Последно, тя извършва *административно обслужване* – предоставя търсените от граждани или организации административни услуги. Тази функция е *обслужваща функция* и има насоченост „към клиента“. Тук водещи са физическите и юридическите лица, а органът и неговата администрация са по-скоро в „подчинена“ роля.

## Административно обслужване

Легалната дефиниция за административно обслужване може да бъде намерена в § 1, т.1 от Допълнителните разпоредби на Закона за администрацията и тя гласи, че: "Административно обслужване" е всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги.

Горната дефиниция е подкрепена в т.2 на същия законов текст, която е в следния смисъл: 2. "Административна услуга" е: а) издаване на индивидуални административни актове, с които се удостоверяват факти с правно значение; б) издаване на индивидуални административни актове, с които се признава или отрича съществуването на права или задължения; в) извършване на други административни действия, които представляват законен интерес за физическо или юридическо лице; г) консултациите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице относно административноправен режим, които се дават по силата на нормативен акт или които са свързани с издаване на административен акт или с извършване на друга административна услуга; д) експертизите, представляващи законен интерес за физическо или юридическо лице, когато нормативен акт предвижда тяхното извършване като задължения на администрацията на държавен орган или от овластена организация.

Пак там, в т.3 е разяснено, че: "Вътрешна административна услуга" е административна услуга, която един административен орган предоставя на друг при осъществяването на неговите правомощия.

Отново в този текст, т.4 указва, че: "Обществени услуги" са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги.

По безспорен начин се налага изводът, че действащото българско законодателство урежда по един изключително ясен и безпротиворечив начин материята относно административното обслужване.

### **Общият административен процес**

Един от основните нормативни актове в българската правна система е Административнопроцесуалния кодекс (АПК), защото с него (освен останалият му предметен обхват) подробно се разписва процедурата, по която се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации. В този смисъл, АПК може да бъде разглеждан и като „конституционен закон“, понеже най-общо урежда *отношението на публичните власти по конкретни правоотношения с правни субекти*. Сам по себе си, АПК е и един от „най-европейските закони“ в българското законодателство, защото наличието му е едно от изискванията за членство на Република България в Европейския съюз (в частта „политически критерии за членство“). Достатъчно е да се сравнят датите на обнародване на АПК в „Държавен вестник“ и датата на пълноправното членство на националната ни държава в ЕС.

От ценностна гледна точка, АПК е комплексен, модерен и „европейски“ закон, но от гледна точка на структурата си, законодателната си техника и доктриналния си подход, той следва *остарелите и неактуални* разбирания за „административен процес“, все още битувачи (за съжаление) в българската юриспруденция.

Така например, въпреки подробната си нормативна уредба относно индивидуалните, общите и нормативните административни актове, АПК е много „срамежлив“ относно административните услуги (централният елемент на административното обслужване). Правната уредба относно горното не се намира никъде в основния текст на кодекса. Тя е видима едва в § 8 от Преходните и Заключителните разпоредби, която е в смисъл, че: Уредените в кодекса производства за издаване на индивидуални административни актове и тяхното обжалване по административен и съдебен ред се прилагат и при извършването на административни услуги, както и при обжалването на отказите за извършването им, освен ако в специален закон е предвидено друго.

Това означава, че българският законодател все още е „концентриран“ върху *властовата функция* на органите на власт и техните администрации (издаване на административни актове), а едва ли не пренебрегва *обслужващата им функция* (административно обслужване). Да не говорим, че с претенцията за пълна уредба на обществени отношения в кодекс (в случая – във връзка с административните органи и техните администрации), законодателят е следвало да уреди тук и другата *властова функция* (контрола и административното наказване), а не да оставя сегашния почти неефективен и морално остарял Закон за административните нарушения и наказания (ЗАНН), въпреки „висящите проекти“ за бъдеща нормативна уредба в тази насока. По друг начин казано – досегашният предмет на правна уредба на ЗАНН отдавна *би трябвало да е инкорпориран* в АПК, по нов и модерен начин от гледна точка на политиката на административния контрол и административнонаказателната политика.

### **Специалното законодателство**

И понастоящем, в българското законодателство съществува здрава нормативна основа за наличието на *комплексен подход* към административното обслужване. Единственият недостатък е *фрагментираната и несистематична* нормативна уредба, намираща се в множество специални закони.

Така например, в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД) разпоредбата на чл.5, ал.2 е в смисъл, че административният орган не може да изисква предоставяне на информация или документи, които са налични при него или при друг орган, а ги осигурява служебно за нуждите на съответното производство.

Също там, в т.5 на ал.1 е указано, че административните органи са длъжни да осигурят възможност за предоставяне на услугите по електронен път съгласно Закона за електронното управление.

Самият Закон за електронното управление (ЗЕУ) в своя чл.1, ал.1 и 2 указва, че урежда дейността на административните органи при работа с електронни документи, предоставянето на административни услуги по електронен път и обмена на електронни документи между административните органи, както и че се прилага и по отношение на дейността на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго.

Основната нормативна концепция намира мястото си в чл.2 на ЗЕУ, и тя е в смисъл, че *административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, не могат да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а са длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните*, според първата алинея на този текст. Втората алинея пояснява, че първичният администратор на данни е административен орган, който по силата на закон събира или създава данни за гражданин или организация за първи път и изменя или заличава тези данни. Той предоставя достъп на гражданите и организациите до цялата информация, събрана за тях.

В § 1, т.11 от Допълнителните разпоредби на ЗЕУ е дадена легална дефиниция: "Лица, осъществяващи публични функции" са нотариусите, частните съдебни изпълнители, държавните и общинските учебни заведения, държавните и общинските лечебни заведения и други лица и организации, чрез които държавата упражнява своите функции и на които това е възложено със закон.

В Закона за дейностите за предоставяне на услуги (ЗДПУ), който тук ни интересува най-вече във връзка с *организациите, предоставящи обществени услуги*, в първите две алинеи на чл.3 е постановено, че Единният портал за достъп до електронните административни услуги, изграден и поддържан съгласно чл. 12 от Закона за електронното управление, изпълнява функциите на Единно звено за контакт (ЕЗК). Единното звено за контакт осигурява на доставчиците на услуги възможност за: 1. лесен достъп до информация, необходима за започване и упражняване на дейността им или отделни права; 2. попълване и подаване на необходимите формуляри и други документи за упражняване на дейността им или отделни права; 3. получаване на отговор от компетентните органи по инициирани процедури.

Видно е, че и сега действащото българско законодателство предвижда координация и взаимодействие между органите административните органи при събиране на данни по отношение на граждани и организации и последващо служебно начало за издирването на същите, след като те вече са били предоставени (на същия или на друг орган). Тоест,

нормативни условия за въвеждане и понастоящем на комплексното административно обслужване са налице.

### **Комплексно административно обслужване**

Според Базисният модел на комплексно административно обслужване, одобрен от Министерския съвет на Република България през месец юни 2013 година : „*Комплексно е административното обслужване, при което административната услуга се предоставя от компетентните административни органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събирани или създавани от административни органи, първични администратори на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител*“ (стр.7).

При тълкуване на всеки един от компонентите на тази дефиниция е видно, че:

Първо, дефиниция за административно обслужване вече е налице в българското законодателство;

Второ, дефиниция за административна услуга също е налице;

Трето, компетентните административни органи е *неконкретизирано понятие ad hoc* относно всеки един административен орган, дефиницията за който пък е дадена в § 1, т.1 от Допълнителни разпоредби на АПК, и тя е в смисъл, че "Административен орган" е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон;

Пето, лицата, осъществяващи публични функции имат своята законова дефиниция, както бе указано по-горе в настоящия текст;

Шесто, организациите, предоставящи обществени услуги могат да бъдат определени при всеки един конкретен случай на ангажираността им с обществени услуги, дефиницията на които бе посочена по-горе в текста;

Седмо, изразът „без да е необходимо заявителят да предоставя“ означава, че това лице (правен субект) *само манифестира своята претенция (искане/заявление) относно административна услуга*, и след това административният орган е обвързан със служебното начало за събиране на доказателства и доказателствени средства във връзка с нея;

Осмо, изразът „информация или доказателствени средства“ се съотнася както категориите „житейско към правно“. От чисто житейска гледна точка, информацията е

„знанието за нещо“. От правна гледна точка, доказателствените средства са „носителите на информация, от която се интересува правото“;

Девето, „за които са налице данни“ е състояние на знание за вече съществуващи данни, *без значение* дали те се намират в този или в друг административен орган, както и без значение, дали това знание е изказано от заявителя или е служебно известно на органа (или на неговата администрация);

Десето, „събирани или създавани от административни органи, първични администратори на данни“ е израз, който акцентира на капацитета, отговорността и задължението на административните органи да създават, обменят и систематизират данни относно субектите на правото. Първият създал или събрал такива данни е първичният им администратор;

Последно, изразът „независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител“ приравнява по категоричен начин двете най-предпочитани и най-срещани *понастоящем* форми в правото. Трябва да се има предвид, че електронната форма е *вторична форма* на писмената форма на хартиен носител, поради две причини – първо, тя може да я трансформира, и второ, исторически тя е последващата, а не първичната форма.

Чисто институционално и като добра практика, комплексното административно обслужване „надгражда“ принципът на „едно гише“. Както правилно е посочено на стр.13 от вече цитираният Базисен модел на комплексно административно обслужване: „Клиентът беше поставен в центъра на модела на административното обслужване по един систематизиран и формализиран начин. Поставиха се очаквания и изисквания администрациите да подобрят процесите и организацията си на работа така, че да се постигне максимална удовлетвореност от услугите, които клиентът получава“.

### **Необходими предпоставки за практическото въвеждане на комплексното административно обслужване**

За реалното прилагане на комплексното административно обслужване са нужни някои задължителни предпоставки, класифицирани в следните групи.

Първо, *правни предпоставки*, които и понастоящем са налице, видно от горното изложение. Естествено, с оглед на практиката е необходимо и *еволюционно тълкуване* на сега действащото законодателство през призмата на комплексното административно обслужване. Също така ще са необходими и *промяна, допълване* на законодателството, чрез подход на *прецизиране на текстовете и систематиката им*, изискуеми от концепцията за комплексност на административното обслужване;

Второ, *чисто технологичните предпоставки* във връзка с електронното правителство трябва да се развият и в трите им аспекта. Много схематично казано, две от тях са налице –

*разпознаваемост на органите на държавна власт в Интернет-среда и техническа свързаност между тях (и възможност за връзка на частните субекти със същите).* Третата от тях обаче има нужда от по-голяма ефективност, а именно – *съвместимост на базите-данни, поддържани и създавани от администрацията;*

Трето, *наличие на политическа воля* за реалното въвеждане на комплексното административно обслужване. Тази „воля“ трябва да се разбира не само като воля на „политиците“, а на цялото гражданско общество, бизнеса, другите правни субекти и не на последно място – на самата администрация. Тази „воля“ е воля за *ценностна промяна във връзка с модерното информационно общество в служба на гражданите.*

Последно, *наличие на ресурсно осигуряване* – финансово и с оглед на човешките ресурси. Трябва изрично да се подчертае, че макар и на пръв поглед да се приема за аксиоматично, че всичко може да се постигне „с пари“, човешкият фактор е винаги по-важният при всяка промяна. Силно мотивираната, компетентна и отговорна публична администрация е в основата на реалното въвеждане на комплексното административно обслужване.

### **Ефекти от комплексното административно обслужване**

При въвеждането на комплексното административно обслужване в България могат да се очакват *само позитивни ефекти* в следните аспекти:

Първо, *качествено ново европейско отношение на публичните власти към гражданите и бизнеса*, акцентиращо на интересите на последните, а не на „трудностите“ на администрацията;

Второ, *намаляване на административната тежест*, чрез спестяването на време и такси за гражданите и бизнеса;

Трето, *минимизиране на възможностите за корупционни практики* чрез видима, предвидима и сигурна среда във връзка с данни, касаещи гражданите и бизнеса, от една страна, и улесняващи работата на самата администрация във връзка с предоставяне на комплексни административни услуги, от друга;

Четвърто, *повишаване на доверието* от страна на частните субекти към публичните власти, чрез качествено ново удовлетворение от предоставяните от последните административни услуги по комплексен начин;

Последно, *по-силна мотивираност в самата администрация*, чрез облекчаване на работните процеси при по-бърз достъп до данни, имащи характеристиката на доказателства и доказателствени средства в административния процес в частта му – административно обслужване.

## Обобщение

Комплексното административно обслужване е качествено нова форма на отношение на публичните власти към частните субекти. То има силно *политическо, социално, икономическо, управленско и правно проявление*. Във връзка с последното, материята относно комплексното административно обслужване задължително трябва да се преподава като учебна дисциплина (или като част от вече утвърдени учебни дисциплини) във висшите учебни заведения на студентите по *право, публична администрация, бизнес администрация, мениджмънт, управление, информационни технологии, политология, социология и икономика*.

## Ползвани източници:

- Базисен модел на комплексно административно обслужване, публикуван в Интернет-страницата на Министерски съвет „Портал за обществени консултации“, Рубрика „Публикации“, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=155&y=&m=&d=>
- Закон за администрацията, Обн. ДВ. бр.130 от 5 ноември 1998 година
- Административнопроцесуален кодекс, в сила от 12 юли 2006 година, Обн. ДВ. бр.30 от 11 април 2006 година
- Закон за административните нарушения и наказания, Обн. ДВ. бр.92 от 28 ноември 1969 година
- Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, в сила от 18 декември 2003 година, Обн. ДВ. бр.55 от 17 юни 2003 година
- Закон за електронното управление, в сила от 13 юни 2008 година, Обн. ДВ. бр.46 от 12 юни 2007 година
- Закон за дейностите по предоставяне на услуги, в сила от 23 февруари 2010 година, Обн. ДВ. бр.15 от 23 февруари 2010 година
- Проект на Кодекс за административните нарушения и наказания, Интернет-страница на Министерство на правосъдието, <http://www.justice.government.bg/15/>, Рубрика: „Проекти на нормативни актове“